

# IMPOSTOS SOBRE O PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO URBANO: APRIMORANDO AS INFORMAÇÕES E A SISTEMÁTICA DE RECOLHIMENTO\*

*Martim Oscar Smolka\*\**

## 1 — Introdução

A estrutura espacial do ambiente construído de nossas cidades, conjugada aos marcos institucionais que regulam os direitos contratuais exclusivos sobre o patrimônio imobiliário privado, pode ser entendida como enorme artefato, através do qual são apropriadas desigualmente certas GRATUIDADES geradas pela coletividade.

Em síntese, essa é a visão de questão urbana que, de certo modo, tem inspirado as propostas mais progressistas encaminhadas nas diversas instâncias por que passou (e ainda passa) a reforma constitucional brasileira (por exemplo, emenda popular)<sup>1</sup>.

Tais GRATUIDADES (externalidades positivas, etc.) incorporam-se ao valor das propriedades imobiliárias, com maior ou menor intensidade, conforme a localização e a época, numa situação de completa passividade dos proprietários. Por outro lado, é amplamente reconhecido que imóveis urbanos têm sido objeto de importantes e deletérias operações especulativas que favorecem os agentes melhor posicionados no acesso à informação.

As mais-valias assim obtidas permanecem largamente intocadas pela atual política fiscal, seja pelas dificuldades práticas de se apurar o lucro imobiliário na declaração de renda tributável, seja pelas dificuldades de atualização dos valores venais

---

\* Este trabalho muito se beneficiou da tese de mestrado de Agostinho A. Leal, recentemente concluída no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), sob orientação do autor. Ao diálogo fecundo com Agostinho desde 1986 em torno das idéias aqui expostas e aos estímulos oferecidos por Carlos B. Vainer, registramos nossos agradecimentos, sem, contudo, responsabilizá-los pelas críticas eventuais ao conteúdo deste texto.

\*\* Ph. D. em Ciências Regionais.

<sup>1</sup> Esse ponto é fartamente demonstrado no trabalho recém-concluído de Nunes de Souza (Souza, 1990), que sistematiza a copiosa documentação que pautou os debates constitucionais sobre a reforma urbana.

para efeito do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), seja pela fragilidade dos mecanismos de aferição e monitoramento dos valores declarados na transmissão de bens imóveis – ref. Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Essas dificuldades são atribuídas, em larga medida, à descoordenação no recolhimento desses impostos, a despeito das óbvias comunalidades nas informações que substanciam seus respectivos fatos geradores, e são agravadas pela incomunicabilidade entre instâncias de poder ou de administração, muitas vezes, por razões de ordem puramente partidária; problemas estes já por demais conhecidos para merecer maiores comentários.

Adotando tratamento diverso daquele oferecido ao tema na literatura específica de finanças públicas, apresenta-se, neste artigo, uma proposta de reformulação para esse “entorno fiscal”, tendo por base a integração das informações e a alteração na sistemática de recolhimento daqueles impostos (sem, contudo, violentar os preceitos constitucionais vigentes). Sua inspiração localiza-se na necessidade vigente de se promover uma alteração nas “regras do jogo” imobiliário urbano, de modo a deslocar alguns dos constrangimentos a uma reforma urbana socialmente mais conseqüente e administrativamente mais viável.

Uma vez que a proposta tem como *pivot* a tributação da valorização imobiliária, seria conveniente discorrer brevemente sobre alguns dos argumentos teóricos de que tradicionalmente têm se servido as forças reacionárias e as conservadoras para elaborar sua ideologia de oposição a iniciativas fiscais de tal natureza.

Na seção 3 apresenta-se então a proposta para, logo em seguida, discorrer a respeito de algumas das suas implicações fiscais, administrativas e comportamentais sobre as práticas correntes no mercado imobiliário urbano.

## 2 – Antecedentes à guisa de contextualização

Observe-se de imediato que a resistência a qualquer tentativa de se tributar de forma mais efetiva a propriedade imobiliária em geral e as alterações de seu valor em particular é problemática desde sua origem.

Com efeito, a apropriação privada da renda da terra é questionada mesmo por insuspeitos liberais, como L. Walras (tido por muitos como “pai” da teoria neoclássica) e, de maneira bem mais explícita, por H. George, já na virada do século passado. Como nos recorda E. Mills – um dos principais representantes da chamada “nova economia urbana”<sup>2</sup>: “( . . . ) a terra, por não ter sido produzida pelo esforço huma-

---

<sup>2</sup> Referência atribuída aos modernos desdobramentos da teoria neoclássica urbana que se valem de sofisticados modelos matemáticos para a incorporação dos mais variados “aspectos da realidade”, como tempo, durabilidade dos imóveis, redensolvimento urbano, certos tipos de externalidades, incorporadores, etc.

no, não deveria gerar qualquer retorno aos seus proprietários” (Mills, 1972, p.48).<sup>3</sup> A idéia subjacente é a de que o cálculo do quanto pode e deve ser cobrado pelo uso do imóvel, para efeito de otimização na alocação do mercado, não implica, necessariamente, que a renda conseqüente deva ser, essencialmente, transferida aos seus proprietários. Para atingir aquela alocação ótima de mercado, bastaria a existência de um agente qualquer que fizesse às vezes do “leiloeiro subjacente” ao processo – como, por exemplo, o Estado ou qualquer outra instituição depositária dessas rendas assim geradas –, sem que isso afetasse o resultado final.

Por que então deixar o uso do solo a cargo da mão invisível do sistema de mercado descentralizado? Por que não taxar integralmente as rendas que resultam desse processo de alocação, utilizando o resultado em benefício da comunidade como um todo, como, aliás, propugnado por Walras? O contra-argumento neoclássico para essas questões é revelador: “Controles burocráticos sobre uso da terra”, alega Mills (1972, p.50), “( . . . ) violam os direitos de propriedade”. Ademais, na medida em que o mercado realiza bem aquela tarefa, os preços da terra deveriam ser liberados para servir de “( . . . ) recompensa que encorage os proprietários do insumo a encontrar seu melhor uso”, segundo o princípio de que, “( . . . ) se os fatores de produção têm seus preços estabelecidos competitivamente e seus proprietários os utilizam onde o retorno é maior, os bens são produzidos eficientemente” (Mills, 1972, p.50). Esse argumento é reforçado pelo reconhecimento de que a terra, tal como aplicações em capital humano, também pode ser melhorada em conseqüência de investimentos, os quais não devem ser desencorajados por interferências externas, como controles burocráticos (Mills, 1972).

É esse tipo de argumentação, por suas conveniências ideológicas e apoloéticas aos interesses patrimonialistas estabelecidos, já secularmente, nas cidades brasileiras, que, em última análise, sustenta a resistência a todo e qualquer esforço no sentido de uma maior restrição aos direitos de propriedade em geral e a sua tributação em particular.

Afora as inconsistências lógicas daquele “constructor” neoclássico<sup>4</sup>, tal linha de raciocínio liberal tem sido contestada, na prática, pelas mais variadas evidências

<sup>3</sup> Essa afirmação impõe-se como conseqüência necessária da justificativa ideológica que é dada ao pagamento de outros “fatores” de produção, cuja propriedade é considerada uma resultante de custos ou sacrifícios prévios. Assim, por exemplo, para o capital, o proprietário é compensado pelo sacrifício da “espera” e postergação do consumo. Nenhuma justificativa desse tipo pode ser encontrada para o “fator” terra. “A distribuição de sua propriedade é (por herança ou similar) e qualquer acréscimo de seu preço (isto é, acima do preço de aquisição pago ao proprietário anterior) uma dádiva ou *free ride* proporcionado pela coletividade a uma minoria privilegiada e sancionada pelas instituições sócio-econômicas” (Roweiss, 1974, p.42).

<sup>4</sup> Sobre esse ponto, consultar Smolka (1980, 1983), onde se demonstra que o arcabouço neoclássico calcado na doutrina do “melhor e maior uso” se aplica apenas ao contexto fantasioso de uma economia baseada numa única mercadoria que serve a propósitos múltiplos, estranho, portanto, a uma economia capitalista.

que denunciam as imperfeições ou “maus comportamentos” do mercado imobiliário urbano. Ilustram o ponto: a) os mecanismos de causação circular cumulativa em que áreas melhor dotadas de equipamentos e serviços urbanos acabam por acomodar os segmentos de mais alta renda, justamente os que detêm maior capacidade de influenciar as próprias decisões do Estado na provisão dessa infra-estrutura<sup>5</sup>; b) a mobilização social contra as mais “eficientes” propostas para certas áreas ocupadas por proprietários pouco motivados a ver seus *locus* comunitários serem desfeitos por incorporadores interessados na sua modernização (leia-se revalorização; c) ou, ainda, a parcela (cada vez maior) da população sistematicamente excluída do mercado e, por conseqüência, forçada a conviver à margem da legalidade nas favelas, invasões, cortiços e outras manifestações de difícil assimilação naquela “ilha da fantasia neoclássica”<sup>6</sup>.

Ou seja, ao se abandonar a sorte das famílias ao livre jogo das forças de mercado, poucas garantias se tem de que sua suposta eficiência alocativa não acabe por engendrar situações bastante indesejáveis dos pontos de vista ético e estético.

Por outro lado, a argumentação de que “controles burocráticos violam os direitos de propriedade” é, no mínimo, suspeita à luz da experiência internacional (e até mesmo brasileira) de planejamento urbano. O zoneamento, uma das notáveis aplicações de tais controles, mais que restritivos de direitos, têm servido, sobretudo, para exacerbá-los e proteger patrimônios de eventuais efeitos indesejáveis, muito embora de forma seletiva ou até segregativa. Similarmente, é amplamente reconhecido que, na ausência de uma legislação urbanística mais geral (expressa nos códigos de obras, etc.), a anarquia da ocupação do solo geraria inevitáveis externalidades negativas, impeditivas do próprio exercício pleno do direito de propriedade, por exemplo, a inacessibilidade física.

Finalmente, o argumento de que controles burocráticos de natureza fiscal representam interferência externa, que desencoraja investimentos privados, ignora simplesmente o fato de que sua viabilização e potencialização tende a ser estruturalmente dependente de equipamentos e serviços, cujas insensibilidades técnicas, alto valor unitário, abrangência territorial e imobilidade física ensejam seu caráter público e coletivo (Harvey, 1978, 1982).

É precisamente em torno desse nexo de questões que se desenrola o debate acerca do financiamento das intervenções urbanizadoras do Estado através da via fiscal ou tarifária.

Sem pretender polemizar aqui sobre a distribuição do ônus, se de acordo com a capacidade de pagamento do contribuinte, ou se de acordo com os benefícios auferidos, ou se deve ser cobrado parceladamente ao longo do tempo, ou instantaneamente na compra ou venda, ou no falecimento (por exemplo, herança), o fato é que, mesmo entre os mais liberais, as razões de ordem prática operacional para a não-

<sup>5</sup> Esse mecanismo é bem exposto em Vetter & Massena (1982).

<sup>6</sup> Uma discussão detalhada acerca da inadequabilidade da análise neoclássica para o entendimento dos mais elementares fenômenos urbanos é encontrada em Smolka (1983), Badcock (1984), Basset & Short (1980).

-taxação direta ou indireta das mais-valias urbanas, revertendo seu resultado para a coletividade, são cada vez menos sustentáveis.<sup>7</sup>

Assim é que a Contribuição de Melhoria tem freqüentado todos os textos constitucionais brasileiros desde 1934, a despeito de suas dificuldades práticas de aplicação (ou talvez por causa delas . . .). Da mesma forma, o imposto sobre o lucro imobiliário no Imposto de Renda de pessoas físicas, reabilitado em 1979, pela administração Simonsen, ou ainda a inclusão na recém-concluída Constituição do Imposto sobre Grandes Fortunas<sup>8</sup> (envolvendo inclusive o patrimônio imobiliário), para não mencionar a presença do IPTU desde meados do século passado, ilustram a idéia de que, ao menos por uma questão de princípio, mais-valias imobiliárias capitalizadas ou não podem e devem ser tributadas (mesmo que com eficiência bastante duvidosa, conforme já sugerido).<sup>9</sup>

Finalmente, valeria mencionar a proposta mais arrojada do então Prefeito de São Paulo (1978), Olavo Setúbal, em municipalizar os impactos sobre a valorização imobiliária no momento da transmissão *inter vivos* ou *causa mortis* do imóvel, idéia esta que foi retomada em 1982 por Jorge Wilhelm. Como se percebe, coerentemente ao enunciado no início desta seção, taxaçoão de mais-valias imobiliárias urbanas não só não é estranho à legislação vigente, como conta na sua defesa com notáveis representantes do pensamento liberal brasileiro.

Cabe, contudo, dar maior consistência técnica a essas idéias, apesar de que, paradoxalmente, é a partir daí que talvez ficarão demarcadas com maior nitidez as identidades político-ideológicas.

Nesse sentido, nas notas seguintes, o autor adota como “primitivas de análise” uma postura radical, menos por eventuais caprichos político-partidários do que por motivações de ordem acadêmico-pedagógica.

### 3 — A proposta<sup>10</sup>

A proposta que ora se apresenta se ancora nos seguintes pontos:

- a) convênio entre a Receita Federal e a autoridade municipal competente, para que esta última apure o lucro imobiliário por ocasião do recolhimento do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis;

<sup>7</sup> Recorde o leitor, as razões de ordem teórica ou ideológica levantadas mais acima também não são estranhas ao argumento.

<sup>8</sup> Sua implementação ainda depende de legislação complementar.

<sup>9</sup> Consultar Leal (1990), para uma discussão detalhada sobre os impostos de base patrimonial imobiliária no Brasil.

<sup>10</sup> Uma primeira versão da proposta que se esboça nesta seção foi preparada como contribuição para os debates relativos à reformulação da política habitacional e urbana em 1985, vindo a ser publicada mais adiante em Smolka (1988) e em Smolka (1989) em forma mais abreviada. A atual versão incorpora alterações substantivas, seguindo sugestões de aprimoramento desenvolvidas por Leal (1990), principalmente no tocante à sistemática de recolhimento.

- b) elevação significativa da alíquota do imposto sobre o lucro imobiliário, compensada por dispositivo de restituição fiscal (*tax rebate*), incidindo nas vendas seguidas de aquisição de novo e único imóvel do declarante;
- c) integração do sistema de informações relativas aos valores venais dos imóveis sobre o qual incide o IPTU, o valor declarado pelas partes envolvidas nas transações imobiliárias e a valorização do imóvel declarada pelo vendedor como ganho de capital na declaração de Imposto de Renda.

Tal como atualmente organizado o sistema, o valor venal obtido a partir da atualização de plantas de valores<sup>11</sup>, utilizado para o IPTU, é, por sua vez, confrontado com o valor declarado por ocasião da transmissão do imóvel, incidindo esse imposto sobre o maior desses dois valores. Quando da apuração do lucro imobiliário, o declarante confronta novamente os valores originais (históricos) declarados de aquisição com o atual de venda, podendo abater do imposto devido o montante recolhido com o ITBI (!).

É fácil perceber daí que o nó górdio da evasão fiscal dos três impostos em pauta se localiza exatamente na relação entre os valores venais dos imóveis e os declarados.

Para melhor compreensão da natureza da proposta que ora se apresenta, considere-se, apenas como exercício,<sup>12</sup> que a alíquota do imposto sobre o lucro imobiliário seja elevada para 100%,<sup>13</sup> oferecendo-se em contrapartida a possibilidade de devolução de parcela do montante devido para proprietários de um único imóvel e que o tenha vendido com vistas à aquisição dentro de período definido de nova moradia.

Supondo, então, como ilustração, que o Sr. João tenha adquirido sua atual habitação por \$ 100 em 1977. Após 13 anos de inflação, descontados depreciações, reinvestimento, etc., esse valor de aquisição é atualizado hoje (1990) para \$ 170, enquanto seu valor realizado de venda é de \$ 250. Isso significaria que a valorização real de \$ 80 (\$ 250 - \$ 170) seria, em princípio, taxada (confiscada), inviabilizando seus planos de adquirir novo imóvel no valor de \$ 300, adicionando sua poupança prévia de \$ 50.

Claro está que operações desse tipo não devem ser prejudicadas. Sob as atuais condições vigentes, o Sr. João recolhe 2% sobre os \$ 250 a título de ITBI e 25% sobre \$ 80 a título de IR sobre o lucro imobiliário - ou seja, \$ 20 (serão \$ 20 e não

---

<sup>11</sup> Tais atualizações normalmente efetuadas com base na aplicação de indicadores quase sempre arbitrários sobre os valores obtidos desde o último levantamento de preços de imóveis, por seu elevado custo, ocorrem de modo menos freqüente do que o desejado.

<sup>12</sup> Não é obviamente possível, no curto espaço reservado para um artigo desta natureza, desenvolver a proposta em mãos em toda sua intricácia, razão pela qual limitar-se-á aqui se apresentará tão-somente o seu sentido e os contornos gerais à guisa de base conceitual.

<sup>13</sup> A consideração dessa alíquota, que coerentemente as considerações iniciais implicariam no justo confisco de um ganho indevido, serve apenas para realçar o argumento, podendo ser menor, sem perda de genialidade.

\$ 25, porque é possível abater daí os \$ 5 pagos como ITBI) —, isso tudo na hipótese de que os valores venais e declarados sejam os mesmos (!).

Com a introdução da nova sistemática, ao Sr. João seria então concedida uma restituição fiscal de \$ 60 (\$ 80 — \$ 20), caso a troca de imóveis fosse efetuada dentro de um prazo de x meses, reduzindo-se a partir daí esse valor segundo uma escala preestabelecida.<sup>14</sup>

Por razões que logo ficarão claras, haveria algum interesse em que a devolução variasse também inversamente com a taxa média de valorização anual real do imóvel, com vistas a beneficiar relativamente mais as propriedades que menos se valorizaram. A justificativa para esse procedimento parece óbvia: proprietários que fazem jus à maior restituição (isto é, imóveis que sofreram baixa valorização) teriam interesse em declarar o maior valor possível, e, inversamente, aqueles cujas propriedades mais se valorizaram seriam encorajados a não insistir na realização de tais valorizações. O mecanismo de abatimento fiscal operaria, assim, como amenizador de pressões altistas de preços.

A importância desse dispositivo de restituição fiscal pode ser melhor apreciada tão logo se perceba, num contexto de transações imobiliárias caracteristicamente atomizadas e independentes, que, fora uma parte significativa das transações, as sanções sobre os valores declarados são agora bem maiores, principalmente se levada em conta a unificação do sistema de informação.

Com efeito, caso o Sr. João insista (recompensando ou subornando o comprador de seu imóvel) em declarar um valor de venda inferior (por exemplo, \$ 200 ao invés de \$ 250), seria possível para a autoridade fiscal confrontá-lo<sup>15</sup> com um valor médio de referência de, por exemplo, \$ 220, obtido a partir de informações fornecidas por outros declarantes em transações com imóveis similares (com respeito a localizações, tamanho, idade, etc.).

É fácil provar que a convergência dos valores de referência aos valores de mercado seria rapidamente assegurada desde que um número suficiente de vendedores tenham declarado (para imóveis comparáveis) valores superiores aos \$ 220 referidos há pouco.<sup>16</sup> Ora, num contexto de transações imobiliárias caracteristicamente atomizadas e independentes, torna-se praticamente impossível a generalização de conluios entre as partes envolvidas nas transações. Ademais, e isso é muito importante, a própria implantação efetiva do sistema tornará o comprador do imóvel mais cioso do

---

<sup>14</sup> Para se evitar burocracia desnecessária, conceder-se-ia prazo de três meses para comprovação de nova aquisição, elevando-se a partir daí o imposto devido desde os Cr\$ 20 até os Cr\$ 80, ao longo do tempo.

<sup>15</sup> Esse tipo de ação já é comum nos dias de hoje, pois os valores venais já são reconhecidamente muito baixos (cerca de um terço do valor real), conforme estimativa em Smolka et alii (1989).

<sup>16</sup> Cálculos efetuados para a Cidade do Rio de Janeiro, onde aproximadamente 150.000 transações imobiliárias ocorrem anualmente (fonte ITBI), indicam que o procedimento interativo citado não necessitaria de mais de cinco meses para que o sistema gerasse valores de referência suficientemente próximos dos efetivamente pactuados.

valor declarado, de modo a não comprometer, no futuro, sua posição como eventual vendedor do mesmo imóvel. As sanções sobre os valores não dependerão mais, por conseguinte, do juízo (entenda-se aí como arbítrio no *lato sensu*) de inspetores, cujos atos, por sua vez, também devem, em princípio, ser fiscalizados — e cada vez mais.

Claramente, os mecanismos discutidos acima reforçam-se mutuamente: quanto mais rápido e acurado o processamento dos valores de referência, tanto mais difícil se torna estabelecer “arranjos” colaterais entre compradores e vendedores.

## 4 — Algumas implicações relevantes

Dentre os efeitos imediatos que poderiam ser atribuídos à sistemática proposta acima, destacam-se os a seguir.

### 4.1 — Informações

Obtenção automática das informações necessárias para atualização permanente da planta de valores, eliminando-se, desse modo, os já mencionados custosos e arcaicos levantamentos *ad hoc* de preços imobiliários.

Ainda a esse respeito, vale notar a informação de que, a partir da integração dos referidos sistemas fiscais, será possível gerar uma variedade de indicadores de desempenho do mercado imobiliário, tais como índices de preços e de evolução da atividade imobiliária (discriminados por tipo de imóvel, localização, etc.), parâmetros comportamentais relativos à rotatividade dos imóveis, coeficientes de depreciação, fatores de localização, bem como indicadores de previsão baseados na relação entre o mercado de terrenos e transações com habitações usadas, etc.<sup>17</sup> A ausência de indicadores adequados tem sido apontada como importante fator explicativo para a alta instabilidade do mercado imobiliário, para a dificuldade de exercer-se sobre ele um controle mais efetivo e, sobretudo, para se avaliar o impacto de intervenções públicas (inclusive alterações na legislação urbanística) sobre o mercado imobiliário em particular e sobre o ambiente construído em geral.

É, com efeito, surpreendente a indigência de informações abrangentes e sistemáticas, e principalmente públicas (isto é, transparentes), para uma gestão mais democrática e efetiva da cidade. A contraface desse estado de coisas apresenta-se na

---

<sup>17</sup> Resultados preliminares obtidos por pesquisa ora em curso, baseada em dados extraídos das guias de recolhimento do ITBI, complementados por informações oriundas do Cadastro de Imóveis (IPTU) confirmam largamente esse potencial.



vulnerabilidade da administração pública a interesses imobiliários nem sempre explícitos, na concepção muitas vezes ingênua, amadorística e incompleta dos planos urbanísticos, na baixa incorporação da avaliação sobre experiências passadas (memória de planejamento), na formulação de novas intervenções, etc.

## **4.2 – Arrecadação fiscal**

Como consequência direta de a), pode-se esperar um razoável aumento da arrecadação fiscal de base patrimonial urbana. Mantidas as atuais alíquotas do IPTU, o aumento seria, no mínimo, da ordem de 300%, pois é essa, por baixo, a defasagem média dos valores venais atribuídos pelas autoridades fiscais em relação aos valores efetivamente praticados no mercado.

Quanto ao impacto provável sobre a parcela recolhida na forma de imposto de renda sobre o lucro imobiliário, sua avaliação dependerá de certos parâmetros comportamentais, como a parcela de transações envolvendo trocas para proprietários de um único imóvel, o período médio de realização da troca, a rotatividade ou tempo de permanência em cada domicílio e, obviamente, a valorização real anual dos imóveis.

Importa observar desde já que a própria implementação da nova sistemática afetará esses parâmetros de modo significativo. A parcela de transações envolvendo operações especulativas deve decrescer, assim como o período médio de troca deverá ser encurtado em função da maior transparência e padronização dos preços dos imóveis, enquanto a rotatividade dos imóveis poderá tornar-se mais lenta (implicando uma maior estabilidade das vizinhanças ou comunidades urbanas na medida do esvaziamento das chamadas ofertas irrecusáveis de capitalização de parte dos benefícios potenciais), e, possivelmente, a própria valorização real dos imóveis, ao menos em seu componente diferencial intra-urbano, será menos estimulada a se elevar. Em suma, mesmo que por essas vias não se amplie a arrecadação, não há como desconhecer a importância das alterações nesses indicadores (parâmetros) para efeito de planejamento urbano.

De outra feita, pode-se esperar, ainda, algum impacto possível na redução da evasão, quando da apuração desse imposto, por força de maior monitoramento dos valores declarados facultado pela unificação das informações sob uma única autoridade fiscal municipal, nos termos expostos na seção anterior.

## **4.3 – Equidade fiscal**

Também como consequência do exposto no item 4.1, antecipam-se avanços não negligenciáveis na equidade fiscal, vista a reconhecida regressividade do IPTU em relação ao valor dos imóveis.<sup>18</sup> Mas, além dessa eventual correção das distorções

---

<sup>18</sup> O trabalho recente de Leal (1990) apresenta fortes evidências empíricas nesse sentido para o caso do Município do Rio de Janeiro.

na planta de valores, será possível, através da sistemática proposta, promover uma maior transferência da carga fiscal dos proprietários de uma única moradia para os aplicadores em imóveis, isto é, aqueles que logram converter ou realizar valorizações imobiliárias na forma de rendas ou de ganho de capital, por exemplo, especuladores imobiliários e similares.

#### 4.4 – Regularização cadastral

Afora esses três pontos, mas ainda no âmbito da administração pública, a nova sistemática proposta pode oferecer oportunidade ímpar para a promoção de uma desejada regularização cadastral. Bastaria para isso estabelecer um “dia D” para que proprietários em situação irregular registrassem seus imóveis em valores correntes e não em valores históricos de aquisição. Para os ainda assim recalcitrantes, seriam imputados valores de aquisição anteriores ao “dia D”, obtidos a partir dos imóveis similares já registrados.

#### 4.5 – Contribuição de melhoria *ex-post*

Finalmente, haveria que se mencionar que a nova sistemática fiscal torna redundante a necessidade de se cobrar circunstancialmente a contribuição de melhoria. Com efeito, a nova sistemática substitui com vantagens a contribuição de melhoria tradicional, uma vez que sua aplicação não está sujeita a imputações arbitrárias de benefícios (no tempo e no espaço). Os valores de referência são os efetivamente estipulados pelo mercado. Ademais, sua incidência é indiscriminada e automática, portanto, pouco vulnerável a casuísmos ou oportunidades de suborno, ou corrupção, típicos de situações em que os valores são estabelecidos discricionariamente por “autoridades fiscais” ou administradores municipais pouco capacitados tecnicamente em geral. O fato de ser cobrado *ex-post*, isto é, apenas quando o proprietário tenta realizar monetariamente o benefício, é relevante, particularmente quando se tem presente a realidade urbana brasileira, pois dificulta o conhecido processo pelo qual moradores de áreas subitamente valorizadas por investimentos públicos (por exemplo, pela pavimentação, extensão da rede de águas e esgotos, etc.) são compelidos a se deslocar para outras áreas mais condizentes com sua condição sócio-econômica.

### 5 – Conclusões

As considerações apenas esboçadas acima são obviamente ainda insuficientes como subsídio para uma necessária e imprescindível reforma fiscal no âmbito do pa-

trimônio imobiliário urbano. Elas servem, contudo, como contribuição acadêmico-pedagógica ao deslocamento do debate fiscal, no sentido de nele introduzir-se uma perspectiva que explicita melhor os dilemas ora enfrentados no âmbito do planejamento urbano mais eficaz em geral e de uma política social mais sensível às condições degradantes a que se vê submetida a maioria dos cidadãos em particular. Não há certamente como se promover uma maior justiça social sem interferir com maior ousadia e coragem no processo de estruturação interna das cidades, e isso significa alterar as atuais "regras do jogo imobiliário". Enquanto os benefícios do esforço coletivo de urbanização continuarem sendo privadamente apropriados, num contexto de tamanhas disparidades acumuladas no acesso aos serviços e equipamentos urbanos, nossos planejadores urbanos estão condenados à condição de Sísifo. Cada intervenção destinada a atender alguma necessidade aciona nexos e cadeias de articulações que acabam por recolocar outras tantas necessidades . . .

A proposta apresentada neste artigo foi concebida como instrumento capaz de mitigar, ao menos em parte, tais processos já tão decantados no dia-a-dia da gestão e na literatura sobre a estruturação intra-urbana.

Sua implementação, contudo, não deve ser tomada como panacéia para todos os problemas urbanos. Trata-se, tão somente, de estabelecer certas precondições necessárias à viabilização de outras ações mais pontuais e, por isso, mais adequadas (eficazes?) e que têm sido embotadas (ou até mesmo lobotomizadas) pela incapacidade de se monitorar seus efeitos mais mediatos ou indiretos, por exemplo, reabilitações de áreas degradadas, urbanização de zonas periféricas, revisões de legislação urbanística, etc.

Finalmente, há que se reconhecer que os maiores obstáculos para a adoção da sistemática aqui proposta devem emergir da esfera política — conforme, aliás, já insinuado nas seções iniciais. Diante dos resultados eleitorais das duas últimas eleições, os prognósticos não são realmente dos mais animadores. Experiências exitosas recentes de certas prefeituras, tidas como progressistas, vêm demonstrando, entretanto, que propostas bem mais complexas tecnicamente e delicadas politicamente podem ser desengavetadas, expostas ao debate público e, eventualmente, executadas, por exemplo, gratuidade do transporte coletivo financiado pelo IPTU.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Incidentalmente essa idéia, hoje em debate na municipalidade de São Paulo, foi formulada pelo autor em 1985, no I Seminário sobre Política Habitacional no Brasil, promovido pelo CENDEC da SEPLAN e pelo MDU em Brasília, ocasião em que apresentamos também a essência da proposta-objeto deste artigo. Consultar Smolka (1989), texto que circula na comunidade desde aquela época.

## Bibliografia

- BADCOCK, B. (1984). **Unfairly structured cities**. Oxford, Basil Blackwell.
- BASSET, J. and SHORT, J. (1980). **Housing and residential structure: alternative approaches**. /s.l./. Routledge and Kegan Paul.
- HARVEY, D. (1978). The urban process under capitalism: a frame work for analysis. **International Journal of Urban and Regional Research**, 2(1):101-131.
- (1982). **The limits to capital**. Chicago, Basil Blackwell.
- LEAL, J. A. A. (1990). **Políticas de integração da tributação sobre a propriedade imobiliária urbana**. Rio de Janeiro. (Tese de Mestrado, IPPUR/UFRJ).
- MILLS, E. S. (1972). **Urban economics**. /s.l./. Scotts, Forsmsn, Glenview.
- ROWEISS, S. (1974). Towards a radical analysis of urban lan rent. **Research MIT**, 4(1).
- SMOLKA, M. O. (1980). **Location theory and urban economics: a spatial extension of Sraffa's critique of neoclacissism**. Philadelphia (Ph. D. Dissertation University of Pennsylvania).
- (1983). **Estruturas intra urbanas e segregação social no espaço urbano: elementos para uma reflexão da cidade na teoria econômica**. /s.l./ IPEA/INPES. (Série Facsímile, n.13).
- (1988). Uma proposta fiscal para a viabilização de uma nova política urbana e habitacional. **Sociedade e Território: revista de estudos urbanos e regionais**, 2(6):34-44.
- (1989). O nexso urbano imobiliário e a política habitacional: repensando as alternativas. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, 3:9-24, dez. (Número especial).
- SMOLKA, M. O. et alii. (1989). **Dinâmica imobiliária e estruturação intra urbana: o caso do Rio de Janeiro**. IPPUR/UFRJ. (Relatório de Pesquisa).
- SOUZA, Nunes de, M. J. (1990). **A questão urbana na Assembléia Nacional Constituinte**. Rio de Janeiro. (Tese de Mestrado IPPUR/UFRJ).
- VETTER, D. M. & MASSENA, R. M. R. (1982). Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura urbana? Uma teoria de causação circular. In: SILVA, L. A. Machado da, org. **Solo urbano tópicos sobre o uso da terra**. Rio de Janeiro, Zahar. p.49-78.

## Abstract

One of the distinguished features of our cities, is that they are as arena's for the privatisation of benefits engendered by expenditures that are collectively burden. This is particularly important in the light of the tremendous internal disparities in the access and provision of public equipments and services. These inequalities are known to be associated to the vulnerability of urban properties to unwarranted appreciations. Attempts to recoup the results of the appreciations either directly as capital-gains in income taxes or ad-hoc betterment taxes, or indirectly, in transactions taxes or outright property taxes, have been disappointing to this date. Precarious methods to promote general adjustments of property values for fiscal purposes, lack of criteria to avoid underestimation of acquisition and/or selling values, practical difficulties in establishing the impact of investments on property values, all result in substantial tax evasions. In this paper a proposal is presented to improve this situation. It is based i) on the integration of, the until now independent, informations generated in the collection of each of the above mentioned taxes, ii) on the anticipation of the tax on property appreciation to the moment when transaction costs are charged, and above all iii) on a substantial increase on the tax rate over property appreciations, compensated by a rebate applied to transactions involving permutation of properties by owners of single homes. With the combination of the three procedures one is expected to automatically generate fiscal values at market level, to improve significantly on property tax-revenues, to reduce tax inequities form fiscal property values, to redistribute the tax burden from homeowners to property speculators and, finally, to introduce some sanctions to stimulate self registration of urban properties.